



HAL
open science

Les zones humides desséchées et les villages inondés. Chemins croisés entre aménagement territorial et gestion de risques en Colombie

Carolina Hernández-Rodríguez

► To cite this version:

Carolina Hernández-Rodríguez. Les zones humides desséchées et les villages inondés. Chemins croisés entre aménagement territorial et gestion de risques en Colombie. Doctoriheaes 2022 "Ordre(s) et desordre(s) dans les Amériques", Jan 2022, Aubervilliers, France. hal-03604803

HAL Id: hal-03604803

<https://hal.science/hal-03604803v1>

Submitted on 10 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les zones humides desséchées et les villages inondés. Chemins croisés entre aménagement territorial et gestion de risques en Colombie

Carolina Hernández¹

Introduction

L'aménagement territorial en Colombie est caractérisé par la fragmentation de règles et de acteurs. Les municipalités sont les responsables de la formulation des plans d'aménagement du territoire ; le Ministère de l'Environnement et les Corporations Autonomes Régionales (CAR) sont responsables de la gestion de l'eau et l'aménagement des bassins ; l'Unité Nationale pour la Gestion de Risque de Catastrophe est à la tête de la structure institutionnelle en charge de la gestion de risques de catastrophe ; et Le Fond Adaptation, une organisation rattachée au ministère des Finances est chargée des investissements orientés à la gestion des risques de catastrophe et à l'adaptation au changement climatique des territoires les plus affectés par phénomènes hydrométéorologiques.

Dans cet article je m'interroge sur les effets de cette désarticulation autour la gestion de l'eau, de l'aménagement du territoire et de la gestion de risque de catastrophe sur les relations hydro-sociales en zones humides.

La dispersion de règles et interventions est une source de conflits socio-environnementaux dans les territoires, car l'aménagement du territoire est une expression des pouvoirs qui existent en et sur le territoire, à partir de la définition de formes d'occupation et d'usage des espaces (Beuf, 2017). D'un côté, différentes règles et interventions sur le même territoire créent une complexité accrue pour l'action des acteurs locaux, ce qui devient plus problématique compte tenu que les règles ont été proposées depuis une perspective *top down* et que la population n'a pas voix dans le processus de planification des interventions.

D'un autre côté, différents acteurs impliquent l'existence de différentes visions sur le même territoire, parfois contradictoires. Il résulte un désordre territorial à partir d'essais désarticulés d'imposer un certain ordre dans les territoires.

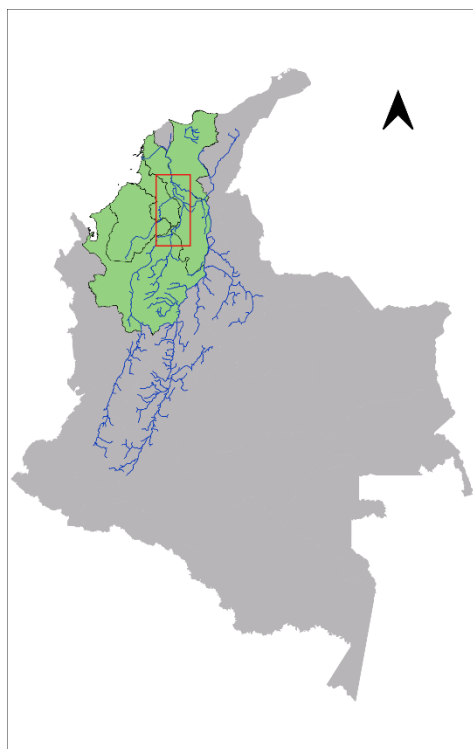
Ces conflits socio-environnementaux prennent formes particulières en régions des zones humides. Dans ces zones, est difficile définir précisément la séparation entre terre et eau, ce qui rend l'aménagement du territoire un défi d'aménagement au même temps de la terre et de l'eau. De plus, l'intervention humaine sur les écosystèmes crée nouvelles menaces d'inondations. L'imposition des règles contradictoires de gestion de l'eau et des zones d'inondation modifie les conditions spatiales des territoires, et entraîne changements dans les relations hydro-sociales, tant sur le plan des habitants locaux avec l'eau que parmi différentes communautés qui s'articulent entre eux à travers de l'eau.

Le cas d'étude qui permet de concrétiser ces réflexions est la région de La Mojana, dans le nord du bassin du fleuve Magdalena en Colombie (cartes 1 et 2). L'embouchure des fleuves San Jorge et Cauca dans le Magdalena se localise dans cette région, ce qui fait de la zone un delta intérieur avec

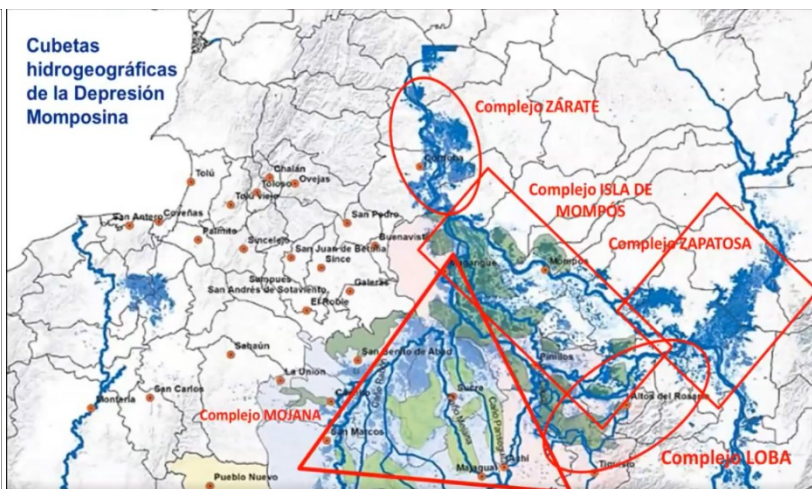
¹ Doctorante en géographie à l'Université Sorbonne-Nouvelle, Centre de Recherche et Documentation sur les Amériques-CREDA. Email : carolina.hernandez@sorbonne-nouvelle.fr

zones humides et lacs (*ciénagas*). Par conséquent, la fonction écologique de cette région est l'atténuation des crues des trois fleuves (DNP, 2012).

Carte 1. Localisation de La Mojana



Carte 2. Detaille région La Mojana



Source : Carte 1, construction de l'auteurice. Carte 2, (Ramírez del Valle, 2021)

La problématique proposée s'encadre dans les discussions de l'écologie politique de l'eau (Boelens et al., 2016; Linton, 2010; Linton & Budds, 2014). Notamment s'inspire dans les travaux qui proposent le besoin de déconstruire la dichotomie terre-eau pour mieux comprendre territoires tels que les zones humides (Camargo & Camacho, 2018). À partir des logiques de l'écologie politique de l'eau, c'est possible avoir une compréhension plus ample sur les relations des communautés avec les différents formes que l'eau prend (pluie, inondation, *ciénaga*, zone humide), et dans ce sens, l'eau comme territoire et les inondations comme phénomènes sociaux (Budds, 2011; Camargo & Cortesi, 2019).

Cet article s'appuie sur un travail de terrain qui s'est déroulé dans la région entre les mois d'octobre et de décembre 2021. J'ai réalisé aussi une analyse des politiques publiques de gestion de bassins, de gestion de risques de catastrophe et d'aménagement du territoire à échelle nationale, régionale et locale.

Quand l'eau devient un problème ? Les inondations à La Mojana

D'abord, les inondations à La Mojana sont une caractéristique de la région. La fonction des zones humides et de *ciénagas* est de recevoir l'eau des crues des fleuves dans la saison des pluies, enfin, d'être inondée de manière récurrente (Jaramillo Villa et al., 2015).

De cette manière, les habitants de la zone développent ses vies quotidiennes et ses activités productives selon la quantité d'eau, dans un territoire qui est au même temps de terre et d'eau (Fals-Borda, 1979) : en saison « hivernal », entre les mois d'avril et novembre, les lits et les *ciénagas* sont remplis d'eau et la pêche est l'activité centrale. Dans l'époque sèche, entre décembre et mars, l'eau se retire et émergent terres de culture, que les paysans utilisent pour les cultures de maïs et riz principalement. Les analystes et observateurs de la région l'ont dénommé « culture amphibie » à cette adaptation des paysans au milieu (Fals-Borda, 1979; Striffler, 1886).

De ce fait, les inondations sont un phénomène cyclique et massif dans la région. Par exemple, entre le 64% et le 85% de la municipalité de Sucre peut s'inonder périodiquement (Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo Sucre - Sucre, 2016; DNP, 2006). Alors, les habitantes ont construit une mémoire collective sur les cycles de crues, et ont développé habitudes et pratiques liées aux pulses d'inondation : l'usage de canoës comme modes de transport dans la saison hivernale, adaptation de formes constructives de maisons, et changements dans les dynamiques productives et commerciales selon la disponibilité d'eau.

En outre, compte tenu que les fleuves San Jorge, Cauca et Magdalena sont des fleuves avec une charge sédimentaire important (Restrepo Ángel, 2005), et que les ruisseaux qu'ont la fonction de connexion entre les fleuves et les *ciénagas* ont des flux bidirectionnels (Jaramillo Villa et al., 2015), il y a un processus naturel de dessèchement de *ciénagas* par sédimentation, au même temps que se créent nouvelles (Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (Coord), 2002). Néanmoins, l'accélération du dessèchement de *ciénagas* et l'augmentation des sédiments des fleuves par causes anthropiques ont entraîné déséquilibres environnementaux qui empêchent les zones humides d'exercer la fonction d'amortissement de crues. Les inondations deviennent donc catastrophes (Jaramillo Villa et al., 2015).

L'intervention d'écosystèmes prend différentes formes et suivre différentes logiques. Dans les zones déjà urbanisées il est fréquent de trouver essaies « d'ordonner l'eau », à partir de la canalisation de ruisseaux et la construction de digues. Un deuxième type d'interventions est liée à l'expansion urbaine, avec le dessèchement des zones humides pour l'établissement des espaces d'habitation. La construction des voies routières est un autre facteur que les habitants de la région reconnaissent comme une cause des altérations des dynamiques hydrologiques, car les emplacements des routes impliquent normalement la coupure des flux d'eau entre ruisseaux et *ciénagas*.

Un dernière type d'intervention, et peut-être la plus important en termes écosystémiques et aussi politiques et sociales, est le dessèchement des zones humides pour utiliser la terre « qui se récupère de l'eau » pour l'élevage par les grands propriétaires fonciers (Camargo, 2017; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017). De cette manière, les espaces d'inondation des *ciénagas* deviennent privées, même si n'est pas une propriété foncier légale.

Ces changements dans les paysages engendrent une situation où les inondations deviennent anormalités, puis catastrophes, dans le sens où elles se produisent dans des lieux inattendus et avec une longueur au-delà des registres de la mémoire collective. 2021 a été signalé par les habitants de Sucre et Majagual (Sucre) comme une année record en termes d'inondations, avec huit mois d'inondation, deuxième inondation la plus remarquable de l'histoire récente, après les inondations de La Niña 2010, qu'ont eu une durée de plus d'un an.

Dans ce contexte est pertinent revenir à la proposition de Camargo et Cortesi, et reconsidérer l'idée des cycles hydrologiques comme mouvements continus et prédictibles, et incorporer davantage le fait que les cycles d'inondation sont un co-construction permanente entre la société et le système hydrologique (Camargo & Cortesi, 2019). Cela permet de reconnaître les catastrophes ne pas comme événements résultant d'une force naturelle que les humaines ne peuvent pas contrôler, mais en partie comme le résultat des interventions anthropiques sur les écosystèmes.

Les inondations dans les politiques publiques

La première remarque concernant la structure institutionnelle par rapport aux inondations est la désarticulation entre organisations. D'un côté est l'Unité Nationale de Gestion de Risques de Catastrophe, en tête du Système National de Prévention et Attention de Catastrophes. Ce système a comités départementaux et municipaux.

D'un autre côté est le Système National Environnemental, dont le ministère de l'Environnement est le leader. À échelle régionale les Corporations Autonomes Régionales (CAR) sont les autorités environnementales. À La Mojana il y a quatre CAR : Corpomojana, Carsucre, Corantioquia et la Corporation du Sud de Bolivar, et sont les institutions responsables de la gestion de bassins-versants et de l'établissement d'aires protégées.

Ces lignes directrices en termes environnementales doivent être pris en compte par les municipalités dans la formulation de Plans d'aménagement du territoire. C'est dans ces plans où doivent être identifiés les structures écologiques principales de chaque municipalité et sont définies les espaces d'expansion urbaine, ainsi que les investissements nécessaires pour la gestion de risques de catastrophe à échelle municipale.

Un dernier acteur institutionnel est le Fond Adaptation, créée en 2011 avec l'objectif de diriger la reconstruction, récupération et réactivation économique et sociale des territoires les plus affectés par le phénomène La Niña 2010 - 2011, dont La Mojana était une région priorisée. Le Fond est rattaché au ministère de Finances, et a autonomie pour faire les investissements liés à la gestion de catastrophes d'inondation. C'est aussi l'organisation avec un plus gros budget.

La dispersion d'organisations devienne problématique quand chacune a une perspective différente sur la région et sur les inondations. Les autorités environnementales reconnaissent l'importance de maintenir et récupérer le système hydrologique des zones humides, tandis que pour les organisations plus étroitement liées à la gestion de catastrophes les reconstructions d'infrastructure sont la priorité. Néanmoins, les recommandations des autorités environnementales n'ont pas d'effet car sont des organisations petites en termes budgétaires, et aussi parce qu'est largement reconnue que sont fortement politisées et cooptés par les pouvoirs économiques locaux.

La perspective qui s'impose en termes de gestion de risques d'inondation est donc celle de la lutte contre les inondations à partir des efforts de « récupérer la terre de l'eau », fortement centré dans l'attention de catastrophes, plutôt que dans une gestion intégrale de menaces et risques. Le type de solutions que le Fond Adaptation a mis en place à La Mojana sont, par exemple, la reconstruction d'infrastructure sociale basique (écoles, hôpitaux), la construction de maisons et d'urbanisations et la construction o reconstruction de digues.

Ces interventions ont le problème de penser les inondations comme un flux d'eau, sans prendre en compte les relations matériels et les procès écologiques qui expliquent l'occurrence des inondations (Camargo & Cortesi, 2019). Par exemple, même si la restauration écologique est proposée dans le plan de gestion de risques de la municipalité de Sucre, les seuls investissements réalisés ont été en infrastructure, et ne s'attaquent pas aux causes réelles des inondations. Cependant, se lancer dans processus de restauration écologique des zones humides demande faire face aux conflits de terres, notamment dans les espaces qu'auparavant étaient *ciénagas*, ce qui rend plus complexe l'action publique et politique.

D'une autre part, c'est important de mettre en question le discours de l'adaptation au changement climatique, qu'a commencé à jouer un rôle central dans les discussions sur la gestion de risques hydrométéorologiques. Le discours est apparu à La Mojana avec un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ce projet a proposée nouvelles types d'interventions, plutôt centrées sur la récupération de pratiques traditionnelles de production amphibie et avec un projet-pilote de restauration d'écosystèmes de zones humides (Isaacs, 2020).

Cette nouvelle approche est intéressante car reconnaît l'importance des dynamiques hydro-sociales comme un facteur important dans les inondations. Néanmoins, l'usage de la terminologie de changement climatique par le gouvernement national a, au même temps, engendré un discours inversé : la cause des inondations est le changement climatique à échelle globale, et en conséquence il ne reste qu'à s'adapter aux nouvelles conditions. Les causes locales et régionales des altérations des dynamiques hydrologiques restent masquées, et les interventions pour l'adaptation au changement climatique et pour la gestion de risques d'inondation seront la même chose. Comme ça, la mise en place de représentation sur la nature par différents acteurs soutient pratiques et interventions qu'ont des effets matérielles sur les territoires (Ojeda, 2014).

Finalement, les plans d'aménagement du territoire des municipalité pourraient être l'outil pour rendre cohérent les différentes perspectives sur les écosystèmes et le risque d'inondations. Néanmoins, ces plans ne sont que des documents sans aucun effet réelle sur les décisions d'intervention et investissement, ni des autorités locales ni des autres acteurs tels que le Fond Adaptation ou la coopération internationale.

La raison de cette faiblesse est expliqué, d'une parte, par la capacité limitée des municipalités en termes techniques et financiers pour la formulation de plans. Une autre raison a une nature politique : Les autorités municipales ont, en général, peu d'intérêt en avoir un plan qui empêche leurs décisions discrétionnaires d'orientation d'investissements dans le territoire.

Contestation sociale face aux actions institutionnelles

Les interventions des pouvoirs publiques pour la gestion de catastrophes d'inondation à La Mojana, notamment des gouvernements national et départemental, ont été critiqués par les habitants de la région.

Deux critiques s'imposent. La première est le manque de participation dans le processus de formulation des projets. En effet, dans les entretiens réalisés était claire que les processus de socialisation des interventions menés par le Fond Adaptation ont commencé quand les projets étaient déjà prêts à commencer leur exécution. Cet approche *top-down* a impliqué une négligence des connaissances et traditions locales.

Une deuxième critique est liée au désintérêt des acteurs publiques par les effets négatives qu'ont entraîné certaines interventions. Différentes personnes de la communauté ont attiré l'attention sur les possibles effets négatifs des projets proposées depuis le gouvernement nationale. Ces personnes signalent qu'aujourd'hui ces risques s'ont matérialisés et qu'aucune institution étatique est prête à faire face aux conséquences.

Un cas emblématique est l'échec des projets de logement type urbanisation construits à Sucre. Les bénéficiaires de ces logements sont paysans qu'ont été affectés par les inondations en zones rurales, qui n'ont pas aucun intérêt en laisser leurs fermes pour habiter en ville. Alors, les maisons construites pour la réinstallation de ces familles ont été abandonnées soit pillés, créant des nouveaux problèmes de sécurité que n'existent pas auparavant.

Dans la contestation sociale face aux interventions il y a une réclamation de droits au territoire implicite, notamment dans la demande d'avoir espaces de participation effective dans les décisions sur la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire (Ulloa Cubillos et al., 2020).

Autres demandes, tels que la récupération des habitudes et pratiques amphibies sont aussi liées à réclamations territoriales, plutôt liées au besoin de construire nouvelles représentations sur l'eau et les inondations. Le propos c'est de surmonter les représentations négatives que s'ont créés sur les inondations, en reconnaissant le rôle des altérations écosystémiques des zones humides comme une des causes les plus importants des catastrophes. Ces changements dans les représentations ont des effets pratiques sur la façon comme les personnes font le rapprochement avec l'eau dans leur vie quotidienne et dans le type d'actions de gestions de risques que se proposent (Camargo & Camacho, 2018). En effet, la récupération des traditions amphibies implique trouver nouvelles formes de vivre avec les inondations.

Néanmoins, quelques facteurs entravent la possibilité d'une action collective plus efficace. Le premier est le désenchantement des habitants avec l'idée même de l'action publique, surtout quand c'est nécessaire d'agir avec le gouvernement municipal. Dans la région il y existe une longue histoire d'une classe politique étroitement liée aux pouvoirs économiques locaux, ainsi que des pouvoirs publics cooptés par expressions violents tel que le paramilitarisme (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017). De cette sorte, les habitants ne trouvent pas l'action publique associé à l'Etat comme une alternative réelle pour mettre en place solutions structurelles de récupération d'écosystèmes.

Un deuxième obstacle est lié à la faiblesse des capacités d'associativité parmi les habitants. Les initiatives associatives plus récentes ont été menés par organisations du gouvernement national, pour la mise en place des projets productifs, et n'étaient pas à succès. Cette faiblesse rendre encore plus difficile une action collective pour faire valoir les droits au territoire et pour mieux encadrer les actions publiques liés à la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire.

Une conclusion préliminaire

Dans la région de La Mojana les inondations, qui étaient phénomènes récurrents et attendus, ont devenue catastrophiques à cause de l'altération d'écosystèmes des zones humides. Néanmoins, les réponses institutionnelles depuis le gouvernement national et départemental ont été dirigés plutôt vers l'attention des catastrophes et une gestion de risques d'inondation à partir de la construction d'infrastructure. Le discours qui domine maintenant c'est ce d'adaptation au changement

climatique, dans lequel les altérations globales du climat sont un facteur qui n'est pas contrôlable et donc, il ne reste qu'à s'adapter aux conditions changeantes.

De plus, ces réponses sont souvent désarticulées et ne prennent pas en compte les savoirs et les traditions des populations locales, ce qu'entraîne un désordre territorial accru. L'enjeu ici sont des représentations contradictoires sur la nature, notamment sur l'eau, les zones humides et les inondations, qui impliquent pratiques qu'ont des effets matériels sur le territoire. Cependant, l'action collective locale est assez faible pour aider à rendre cohérentes ces représentations, où même à la construction d'une nouvelle perspective sur les inondations et la vie amphibie dans la région.

Bibliographie

Beuf, A. (2017). El concepto de territorio: De las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas. In *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina* (Primera edición). Ediciones Uniandes.

Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J., & Wester, P. (2016). Hydrosocial territories : A political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1-14.
<https://doi.org/10.1080/02508060.2016.1134898>

Budds, J. (2011). Relaciones sociales de poder y la producción de paisajes hídricos. In *Justicia Hídrica : Acumulación, conflicto y acción social*. Pontificia Universidad Católica del Perú; Instituto de Estudios Peruanos.

Camargo, A. (2017). Land born of water : Property, stasis, and motion in the floodplains of northern Colombia. *Geoforum*, S0016718517303184.
<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.11.006>

Camargo, A., & Camacho, J. (2018). Convivir con el agua. *Revista Colombiana de Antropología*, 55(1), 07-25. <https://doi.org/10.22380/2539472X.567>

Camargo, A., & Cortesi, L. (2019). Flooding water and society. *WIREs Water*, 6(5).
<https://doi.org/10.1002/wat2.1374>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Campesinos de tierra y agua : Memorias sobre sujeto colectivo, trayectoria organizativa, daño y expectativas de reparación colectiva en la*

región Caribe 1960—2015. Campesinado en La Mojana sucreña y bolivarense. Centro Nacional de Memoria Histórica.

Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo Sucre - Sucre. (2016). *Plan para la gestión del riesgo de desastre—Municipio de Sucre—Sucre 2012—2015—2016—2019.* Municipio de Sucre.

Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (Coord). (2002). *Plan de manejo integral de los humedales, Subregión de la depresión momposina y la cuenca del Rio Sinú.* CSB, Corpomojana, Corantioquia, Corpamag y CVS.

DNP. (2006). *Documento CONPES 3421. Estrategias para la reactivación económica y social de la región de La Mojana.* Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES-.

DNP. (2012). *Plan integral de ordenamiento ambiental y desarrollo territorial de la región de La Mojana. Caracterización territorial.* Departamento Nacional de Planeación.

Fals-Borda, O. (1979). *Historia doble de la costa* (2. ed). Universidad Nacional de Colombia : Banco de la República : Ancora Editores.

Isaacs, P. (2020). *Propuesta. Rehabilitación del ecosistema de humedal en la región de La Mojana para mitigar efecto de las inundaciones.* Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Jaramillo Villa, U., Cortéss-Duque, J., & Flórez-Ayala, C. (2015). *Colombia anfibia : Un país de humedales.* Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y Fondo Adaptación (Colombia).

Linton, J. (2010). *What is water? The history of a modern abstraction.* UBC Press.

Linton, J., & Budds, J. (2014). The hydrosocial cycle : Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*, 57, 170-180.

<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.10.008>

- Ojeda, D. (2014). Descarbonización y despojo : Desigualdades socioambientales y las geografías del cambio climático. In *Desigualdades socioambientales en América Latina* (Primera edición). Universidad Nacional de Colombia; Ibero-Amerikanisches Institut.
- Ramírez del Valle, B. (2021). *Contexto de La Mojana y el bajo San Jorge*. Seminario: La Mojana y el San Jorge: disputas de tierra y agua, Facebook Live.
<https://www.facebook.com/PDPMojana/videos/541208307162627>
- Restrepo Ángel, J. D. (Éd.). (2005). *Los sedimentos del río Magdalena : Reflejo de la crisis ambiental* (1. ed). Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Striffler, L. (1886). *El río San Jorge* (Quinta edición). Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge - CVS y Fundación Universitaria Luis Amigó.
- Ulloa Cubillos, A., Damonte, G., Quiroga, C., & Navarro, D. (2020). *Gobernanzas plurales del agua : Formas diversas de concepción, relación, accesos, manejos y derechos del agua en contextos de gran minería en Colombia y el Perú*. <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEdi103.pdf>